



**Master Développement Territorial et Aménagement du Territoire
Université de la Nouvelle-Calédonie**

DEV 31 Développement local et régional II, *DEV 311 Territoires et filières*

Compte-rendu du module

« Introduction à l'analyse des politiques publiques »

**Etude de cas de la province Nord,
10 et 11 juillet 2008**

Intervenants et rédacteurs du présent compte-rendu :

Bouard Séverine (IAC/CIRAD)
Pestaña Gilles (UNC/CNEP/PRODIG)
Sourisseau Jean-Michel (IAC/CIRAD)

Avec la contribution de Philippe Bonnal (CIRAD)

Etudiants de la promotion DEVTAT 2008 :

Bernard Hugues
Bouyé Elodie
Canales Salgado Yvan
Cassan Jean-Jérôme
Crougneau Sébastien
Gowé Mahé
Lefranc Géraldine
Marin Nicolas
More Mélinda
Poirot Thomas
Poidyalwane Didier
Wéma Justin

L'équipe pédagogique et les étudiants s'associent pour remercier chaleureusement les personnes interrogées pour le temps consacré aux entretiens, pour la franchise et la pertinence de leurs propos. Les deux jours furent particulièrement riches et confirment l'importance d'une plus grande décentralisation des enseignements universitaires.

Le contenu et les propos de ce présent compte-rendu n'engagent que les intervenants du module « introduction à l'analyse des politiques publiques » du master DEVTAT.

Sommaire

I.	LES IDEES : LES FILS CONDUCTEURS DE L'ACTION PROVINCIALE	5
I.1	Le référentiel global	5
a.	L'émancipation	5
b.	Le rééquilibrage : une référence largement partagée	6
c.	Le destin commun ?	7
I.2	Les référentiels sectoriels	8
a.	Le référentiel sectoriel du développement économique	8
b.	Le référentiel sectoriel de l'environnement	9
c.	Le référentiel sectoriel de l'aménagement	10
d.	Eléments sur l'articulation du global et du sectoriel	10
II.	DES IDEES A LA MISE EN ŒUVRE : ORGANISATION ET JEUX D'ACTEURS AU SEIN DE LA PROVINCE	12
II.1	L'organisation provinciale inter- niveaux	12
II.2	L'influence des « idées » et des institutions sur l'organisation de l'architecture provinciale	13
II.3	Le poids des institutions sur les « idées »	14
II.4	Le poids des institutions sur les acteurs : les rôles institutionnalisés	15
a.	Le rôle de chargé de mission	15
b.	Le rôle des élus	16
c.	Les services techniques, des visions et des implications différentes	16
III.	IDEES ET INSTITUTIONS DANS LEUR ENVIRONNEMENT : LE POIDS DES JEUX D'ACTEURS EXTERIEURS A LA PROVINCE	17
III.1	Les relations province Nord-province Sud : entre concurrence et désintérêt ?	17
III.2	Les relations entre la province Nord et l'Etat	17
III.3	Les relations entre la province Nord et les autres acteurs	18
IV.	DES IDEES A L'ACTION : LES INSTRUMENTS	20
IV.1	Les instruments de l'organisation de l'administration provinciale	20
IV.2	Les instruments de l'action publique provinciale	21
a.	Les instruments au service des idées	21
b.	Les instruments au service des institutions et des intérêts	22
V.	CONCLUSION	25
VI.	ANNEXES	28
VI.1	Guide d'entretien	28
VI.2	Bibliographie	29

Le master Développement Territorial et Aménagement du Territoire (DEVTAT), rebaptisé master Aménagement et Développement Territorial (MADEVTER) en 2009, forme des cadres locaux des secteurs privé et public. Codirigée par l'UNC, l'IAC et l'IRD, cette formation généraliste alterne des interventions d'universitaires et de professionnels de l'aménagement et du développement ; elle vise en particulier à ouvrir à l'ensemble des problématiques locales de développement.

Dans cette perspective, le master comprend deux modules articulés traitant spécifiquement des politiques publiques :

- ➔ Un sur les **méthodes de conception des politiques publiques**, animé par l'AFD et centré sur les cadres institutionnels et réglementaires des collectivités
- ➔ Un, animé par l'IAC et l'UNC, d'**introduction à l'analyse des politiques publiques**. Celui-ci comprend deux phases :
 - l'acquisition des rudiments conceptuels et méthodologiques nécessaires ;
 - une étude de cas, basée sur 2 jours d'enquête sur l'institution province Nord (les 10 et 11 juillet 2008).

Le présent document rend compte plus précisément de la seconde phase du second module. Il vise à restituer à l'institution provinciale les analyses produites et à capitaliser l'expérience pédagogique, en vue de la reconduite du module dans les années à venir.

La phase de terrain ne constitue en aucun cas une évaluation des politiques d'aménagement et de développement de la province Nord. Il s'agissait d'appréhender les rouages institutionnels de l'exercice de la politique et le lien entre les acteurs concernés :

Qu'est-ce qui porte l'action politique et technique ? Comment la province est-elle organisée ? Comment cette organisation est perçue et comprise par les acteurs de cette institution ? Comment se transmettent les messages et décisions entre les niveaux organisationnels ? Comment se fabriquent concrètement les instruments de politiques publiques ?

Outre l'apport de connaissance sur l'analyse des politiques, l'intérêt pour les étudiants est de découvrir *in situ* le fonctionnement de l'organisation clé de l'Accord de Nouméa ou, pour ceux qui sont déjà dans l'administration, de l'observer autrement, via un regard extérieur et distancié. Le choix de la province Nord vise à mieux appréhender les réalités et difficultés du rééquilibrage, notion centrale des politiques depuis 20 ans et très largement abordée dans le cursus du master.

Cadre théorique simplifié, les « 4 i » : institutions, intérêts, idées et instruments

Les **institutions** couvrent l'ensemble de relations coordonnées entre les individus ; elles définissent droits, exposition aux droits des autres, fonctions, privilèges et responsabilités. Analyser les politiques en termes de dynamiques institutionnelles suppose de comprendre le tissu de règles qui encadre le comportement des acteurs concernés et autour desquelles ceux-ci peuvent jouer stratégiquement. Cette dimension institutionnelle est ici mise en lumière à travers l'analyse de l'organisation administrative de la province Nord.

Poser le problème de l'analyse des politiques publiques en termes d'**intérêts** consiste à identifier les acteurs pertinents dans le domaine observé et à insister sur certaines dynamiques fondamentales (logiques de l'action collective, calculs, positionnement hiérarchique, etc.). Il s'agit de repérer les préférences, forces en présence et stratégies ; et leur influence sur le fonctionnement de l'organisation provinciale et la construction des politiques publiques.

Analyser l'action publique selon le champ des « **idées** » fait appel à la dimension intellectuelle de construction et de la mise en œuvre des politiques. Il s'agit de repérer les paradigmes, valeurs, visions du monde et moyens d'agir sur lui, et autres systèmes de croyance. Un des supports classiques pour repérer ces éléments est l'étude des récits et des mots clés des acteurs dans leurs discours d'explication et de justification de leurs choix et pratiques.

Les **instruments** de politiques publiques sont des « *dispositifs techniques à vocation générique porteurs d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenus par une conception de la régulation.* » Les instruments se déclinent, en première approche, en techniques (subventions, formations, infrastructures, etc.) et en outils (majorations au sein du Codev, diplômes, ICPE, etc.) ; ils concernent ici surtout la mise en œuvre des politiques.

L'approche par les « 4 i » invite à examiner chacune de ces dimensions, à les hiérarchiser et à juger de leur influence isolée ou combinée sur la construction et la mise en œuvre des politiques publiques. C'est donc une approche combinant visions stratégique, normative et cognitive.

Cadre méthodologique : approche bibliographique et entretiens

La mobilisation du cadre d'analyse des « 4 i » pour ce module repose d'une part sur l'examen de textes et études sur les politiques des collectivités de la Nouvelle-Calédonie et de la province Nord en particulier. Un dossier pédagogique constitué par l'IAC (Séverine Bouard) en 2006 a notamment servi de base aux étudiants pour se familiariser avec le contexte et les enjeux de la construction politique.

L'apprentissage s'appuie également (et majoritairement) sur des entretiens réalisés auprès d'élus et de cadres de l'administration provinciale, les 10 et 11 juillet 2008 (voir en annexe la liste des personnes rencontrées et la grille d'entretien élaborée avec les étudiants). L'analyse des discours et positionnements est en effet centrale dans l'approche cognitive, notamment pour repérer plus finement les dimensions « idées » et « intérêts », et pour qualifier les deux autres.

14 personnes ont été rencontrées lors de 12 entretiens, les entretiens seront cités au fil du texte pour argumenter les observations. Pour plus de clarté, ils ont été codés de la manière suivante :

Personnes enquêtées	Codage
Elus, groupe UC : Daniel Goa et Simone Chevalier	Elus UC
Elues, groupe UNI : Patricia Goa et Nadia Héou	Elus UNI
Chargé de mission du cabinet politique / environnement : Germain Padome	CM env.
Chargé de mission du cabinet politique / développement économique : Ferdinand Poaouteta	CM éco.
Secrétaire générale : Marie-Josée Consigny	SG
Département développement local de la DDEE : Jean-Claude Gambey	DDEE
Chef du service agriculture de la DDEE : Michel Helly	DDEE
Chef du service environnement de la DDEE : Roger Pouytiela	DDEE
Directeur de l'Aménagement et du Foncier : Alexandre Maperi	DAF
Chef du service topographie et foncier de la DAF : Sylvie Chailleux	DAF
Chef du service infrastructure de la DAF : Ansori Wagino	DAF
Chef du service aménagement et urbanisme de la DAF : François-René Girard	DAF

Le présent compte rendu est essentiellement basé sur ce qu'on dit les personnes rencontrées durant ces deux jours. Il ne prétend donc pas à couvrir de façon exhaustive les problématiques de la construction politique et administrative. C'est par ailleurs un exercice, dans le cadre d'une formation, et doit être lu comme tel.

I. Les idées : les fils conducteurs de l'action provinciale

Pour décrire la variable « idée », la notion de référentiel d'une politique est intéressante. Le référentiel ((Muller 2000), (Jobert 1994), (Jobert 2004)) satisfait un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. On distingue la notion de référentiel global (ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, ainsi que de normes qui permettent de choisir entre des conduites) et sectoriel (c'est une représentation du secteur, de la discipline ou de la profession). Dans le cas étudié, les secteurs du développement économique, de l'aménagement et de l'environnement seront abordés.

Le référentiel global est une représentation autour de laquelle se rattachent et se hiérarchisent les représentations sectorielles. Il se compose d'un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société et de normes qui orientent les conduites des individus et des groupes. Le référentiel global est rarement une vision parfaitement cohérente du monde, mais il constitue le cadre de cohérence de l'action publique ou, pour certains, un répertoire de justification utilisable par les acteurs des politiques, en particulier comme outil de légitimation *a posteriori*.

I.1 Le référentiel global

Des entretiens et lectures, il ressort que deux grands principes fondent le référentiel global de la province Nord : l'émancipation et le rééquilibrage. Le destin commun, quoique présent dans les discours, peine à s'instituer en valeur de référence.

a. L'émancipation

La thématique de l'émancipation est apparue dans plusieurs entretiens (4/12), en particulier ceux réalisés auprès des élus, des chargés de mission et des directions.

Le principe d'émancipation apparaît sous deux formes différentes selon qu'il se réfère aux mandatures des Accords de Matignon ou aux mandatures de l'Accord de Nouméa. Il s'agissait en effet d'abord, à partir de 1989, de construire l'administration provinciale et favoriser son appropriation par la population. Dans un deuxième temps, il fallait réellement démontrer la capacité de l'administration provinciale à œuvrer pour l'indépendance économique.

Pour les élus enquêtés, la province après la signature des Accords de Matignon « *ce n'était qu'un discours, en fait c'était un champ de Niaouli.* » (Elus UC). De 1990 à 1998, il s'agissait de construire la province, au sens propre, mais également au sens figuré. L'objectif était de rendre légitime cette nouvelle organisation vis-à-vis de la population. Les aspects organisationnels concernant les directions, les antennes, n'étaient pas centraux ; l'objectif des élus était que leurs nouveaux administrés s'approprient l'outil provincial.

A partir de 1999, l'administration provinciale est bien en place, les grands chantiers structurants sont pratiquement terminés (Koné-Tiwaka, multiplication des dispensaires, etc.) et une nouvelle majorité s'installe. Les objectifs sont en partie reformulés. Pour les élus et les chargés de mission l'objectif est de démontrer la capacité des élus indépendantistes à proposer et mettre en œuvre un modèle de développement économique. Il s'agit de : « *démontrer notre capacité d'indépendance économique*

(...) tout en gommant les inégalités du passé » (CM éco.) et de « satisfaire les besoins respectifs des populations, créer de la richesse mais sans oublier l'objectif de l'indépendance » (Elus UNI).

Les dix premières années de l'action provinciale sont en partie évaluées¹ pour la première fois à cette époque. La capacité d'action de la province est démontrée ; mais à partir de 2000, son action doit être affinée et ajustée pour mieux accorder les objectifs politiques et l'action publique aux besoins des populations : *« mettre en cohérence les orientations et les objectifs politiques avec ce qui est fait sur le terrain et l'évaluation des impacts »* (DDEE). Après une première phase de légitimation de l'institution provinciale, la province doit améliorer son action et ses interactions avec les autres échelles du découpage administratif : *« Comment développer des partenariats renforcés avec les tribus et les communes ? »* (DDEE).

La recherche de l'émancipation traverse ainsi les vingt années de provincialisation dans le discours de quelques personnes enquêtées, principalement celles situées au sommet de l'organigramme provincial.

b. Le rééquilibrage : une référence largement partagée

La référence au rééquilibrage semble plus largement partagée (9/12) que celle de l'émancipation.

Le référentiel global du « rééquilibrage » est mis à l'agenda à partir des Accords de Matignon. Sa problématisation repose sur le constat du faible développement de la province Nord, qui entraîne des migrations vers la province Sud et Nouméa. D'un point de vue normatif, le rééquilibrage impose à la province Nord d'améliorer les conditions de vie de ses habitants mais également de développer un tissu économique. Dans les enquêtes, ces normes se traduisent par des « algorithmes » repérables dans les discours. Ce sont des relations causales qui traduisent une théorie de l'action, elles prennent souvent la forme « si...alors », et font écho aux instruments, aux moyens concrets de mise en œuvre des politiques publiques. *« Si les gens vivent bien en province Nord, ils resteront en province Nord. Pour cela il faut diversifier les entreprises minières, créer des petites filières gérées par la population elle-même »* (Elus UC).

Le concept de rééquilibrage issu des Accords de Matignon (1988) présente l'avantage de rassembler tout le monde, les techniciens comme les politiques, mais comme tous les mots « valises », ils peuvent faire l'objet de profonds désaccords. C'est pourquoi les différents sens donnés au terme « rééquilibrage » rencontrés dans les entretiens doivent être détaillés.

Tout d'abord, la définition « canonique » ou historique du rééquilibrage fait directement écho aux Accords de Matignon-Oudinot qui inscrivent dans la loi la nécessité de développer des infrastructures pour le rééquilibrage du territoire par rapport à Nouméa. Ainsi l'article 83 repris ici dans ses points principaux, est connu et invoqué : *« 2. Favoriser un rééquilibrage du territoire par rapport à l'agglomération chef-lieu et améliorer les infrastructures pour permettre le désenclavement des populations isolées. L'effort devra porter, d'une part, sur l'aménagement des voies routières transversales et la réalisation des équipements, y compris portuaires, nécessaires au développement d'un centre urbain dans la province Nord, d'autre part, sur le renforcement des infrastructures communales et provinciales d'adduction d'eau, d'assainissement, de communication et de distribution électrique. 3. Améliorer les conditions de vie des populations de toutes les parties du territoire, notamment par le renforcement de la prévention et des équipements sanitaires, l'action sociale et le logement social. »*

¹ Différents documents attestent de cet effort d'évaluation de l'action publique provinciale : des bilans internes (DDRP/Nord-Est, A., 1998) ; mais aussi des bilans réalisés par des intervenants extérieurs (Mercoiret, Djama, et al. 1999).

En référence au point 2, 9 personnes enquêtées sur 12 positionnent le rééquilibrage entre les provinces Nord et Sud. La province des Iles n'a pas été citée comme déterminante dans le dispositif de rééquilibrage.

Il convient de noter aussi une image historique associée au rééquilibrage par rapport au Sud, mais aussi et surtout en interne même à la province (et donc en référence au point 3) : celle du « grand H » qui relie le Nord, le Sud, l'Est et l'Ouest, et qui permet, via la circulation des hommes et des biens, la diffusion du développement.

Comme la notion d'émancipation, la définition du rééquilibrage semble avoir évolué au fil du temps. Pendant les mandatures Matignon, le rééquilibrage était essentiellement synonyme de mise aux normes par rapport aux infrastructures disponibles en province Sud (5/12). Pour les élus enquêtés, cette définition se référant bien au sens « historique » du rééquilibrage, était partagée au sein du FLNKS : « *on est sur la même démarche* » (Elus UC).

Suite à la signature de l'Accord de Nouméa, la notion de rééquilibrage est désormais aussi associée à la constitution des preuves de la crédibilité des élus à mettre en œuvre le développement économique. Techniquement, cette vision est associée à la réalisation de l'usine du Nord (8/12). Le lancement de l'usine du Nord assure en partie le rééquilibrage vis-à-vis de la province Sud, il démontre la capacité des élus indépendantistes à porter un projet économique.

Cependant, le chantier de l'usine ne doit pas créer un nouveau déséquilibre, cette fois-ci interne à la province. Le référentiel global du rééquilibrage, très plastique, est de nouveau adapté à la situation actuelle. 9 personnes enquêtées sur 12 citent ainsi le rééquilibrage intra provincial (Est/Ouest) comme un objectif majeur de l'action publique provinciale.

La notion de rééquilibrage s'adapte donc, dans les discours et les représentations, aux nouveaux enjeux de la province. La démarche est annoncée comme toujours perfectible, vis-à-vis de la province Sud, mais aussi en interne à la province Nord : « *Continuer à progresser dans le rééquilibrage. Par exemple, le secteur aquacole est toujours dominé par le sud.* » « *Comment améliorer le développement sur la province Nord ? Comment gérer socialement le développement ?* » (DDEE).

c. Le destin commun ?

La notion de « destin commun » développée dans l'Accord de Nouméa n'est pas ressortie comme le nouveau référentiel global. On constate plutôt une reformulation des objectifs fixés au rééquilibrage. Pour les élus, l'Accord de Nouméa est surtout synonyme de souveraineté et d'indépendance (Elus UNI), puisqu'il détaille et fixe les règles du transfert de compétences. Pour les techniciens, les images du rééquilibrage ont du sens, il est plus difficile de traduire le destin commun.

Seuls certains élus y font directement référence mais ne le considèrent pas comme un référentiel nouveau. C'est une nouvelle orientation pour la définition locale de la construction des politiques publiques, qui ne vient pas remplacer le rééquilibrage. Les personnes interviewées font même preuve d'une défiance vis-à-vis de la notion de destin commun, parce qu'elle risque d'éloigner le débat de l'indépendance, contrairement au fond du texte de l'Accord de Nouméa. « *Le destin commun n'est pas une notion nouvelle, le destin commun c'est un positionnement à un niveau plus local de construction des politiques publiques. On sort du débat de l'indépendance* » (Elus UNI).

En conclusion, le référentiel global de rééquilibrage, omniprésent, n'a pas été supplanté par celui du destin commun et s'est maintenu au fil des mandatures provinciales, en évoluant progressivement. Sa plasticité et les images qu'il véhicule lui ont permis de s'adapter aux nouveaux enjeux rencontrés par l'action publique provinciale. Il a démontré sa capacité à guider l'action publique et à mettre en cohérence la multitude d'actions mise en œuvre par la province depuis 1989. Ainsi le rééquilibrage semble associé à la construction même de l'identité provinciale. Plus que la notion de destin commun, peu citée et parfois considérée comme une notion qui éloigne l'action publique de ses visées indépendantistes, le rééquilibrage reste le référentiel global auquel s'articulent les différents référentiels sectoriels.

Au cours des entretiens, même si cela n'a pas été explicitement formulé, émerge l'idée d'une identité provinciale, largement définie par rapport au Sud, qui pourrait être l'ébauche d'un nouveau référentiel dans le prolongement du rééquilibrage.

1.2 Les référentiels sectoriels

Cette partie a pour objectif de présenter les différents référentiels sectoriels (développement économique, environnement, aménagement). Du fait de l'étroitesse de l'échantillon², la vision proposée ici reste incomplète. Les entretiens permettent néanmoins d'illustrer les principales composantes cognitives et normatives des référentiels sectoriels ainsi que leurs articulations au référentiel global du rééquilibrage.

a. Le référentiel sectoriel du développement économique

Le référentiel sectoriel du développement économique est basé sur des valeurs et des normes qui reconnaissent l'importance de l'intervention des pouvoirs publics. La mise en agenda du rééquilibrage par les Accords de Matignon-Oudinot, avec la création des provinces compétentes en développement et dotées de moyens conséquents³, a rendu légitime l'intervention forte de la province sur le développement économique. L'interventionnisme public est reconnu et affirmé légitime par les chargés de mission, les élus et le secrétariat général : « *rien n'est naturel, tout se gagne !* » (SG), il faut « *créer du développement !* » (Elus UNI).

La stratégie de développement économique de la province a été détaillée par un chargé de mission et le secrétariat général. Elle repose sur deux piliers : les projets structurants (l'usine du Nord, les infrastructures hôtelières, les fermes aquacoles et usines de conditionnement, etc.) et le développement local. Les projets structurants doivent offrir des emplois salariés à la population et le développement local doit permettre d'offrir d'autres opportunités pour les populations qui ne souhaitent pas – ou ne peuvent pas, du fait de leur éloignement géographique – s'investir dans ces projets.

Ainsi, derrière le référentiel à deux entrées (qualifié parfois de matriciel), une volonté de laisser le choix de leur développement aux individus est affirmée. Ce mot d'ordre de « *laisser le choix* » transparaît dans les instruments du développement local, par la mobilisation de démarches participatives pour l'accompagner.

² Seules quelques personnes ont été enquêtées par secteur : 3 pour le développement économique, 2 pour l'environnement et 4 pour l'aménagement.

³ La clé de répartition des crédits d'investissements est modifiée : $\frac{3}{4}$ pour PN et PI, $\frac{1}{4}$ pour PS. Le crédit de fonctionnement du budget du Territoire : $\frac{2}{5}$ pour la PN, $\frac{2}{5}$ PI et $\frac{1}{5}$ pour le Territoire. Cette répartition n'a pas de précédent dans l'histoire de la répartition des crédits de l'Etat alloués à une collectivité locale pour réaliser l'aménagement du territoire et reste toujours d'actualité.

Les projets structurants appuyés par la province sont multiples. Ce sont des projets qui par leur impact économique et social doivent permettre la démultiplication des activités traditionnelles ou novatrices. Le projet de l'usine du Nord reste central et moteur de la bonne mise en œuvre de cette stratégie. Les entretiens auprès des services techniques annoncent l'usine du Nord comme l'instrument central de la stratégie de développement économique. Des algorithmes inversés sont par exemple ressortis : « *s'il n'y a pas d'usine, il n'y a pas de développement !* » (DAF).

L'usine du Nord et la mine sont ainsi à la base du développement économique. Pour des élus, l'activité minière est au cœur de la stratégie et le renforcement du tissu économique passe par une diversification des petites entreprises autour de la mine. En termes d'instrument, l'actionnariat populaire est cité comme un moyen de redistribuer une part de la rente minière et de transformer ainsi la rente minière en développement économique.

Le référentiel sectoriel du développement économique repose sur une image apparue dans deux entretiens : l'image du « tas du Koniambo et de l'usine du Nord » redistribué (« étalé ») vers le reste de la province. Cette image propose une illustration simple de l'articulation entre le référentiel global du rééquilibrage et le référentiel du développement économique.

Plus précisément dans le secteur de l'agriculture, l'articulation entre référentiel global et sectoriel s'exprime différemment selon les interlocuteurs. Pour les services techniques de l'agriculture (une personne enquêtée), la problématisation et les normes sont en accord avec le rééquilibrage : les revenus des agriculteurs du Nord sont trop faibles, « *il faut que les agriculteurs gagnent leur vie avec l'agriculture* » (DDEE). Pour atteindre ces objectifs, « *il faut se baser sur ce que les gens savent faire* » (DDEE). Par ailleurs, signe de l'évolution des « idées » du développement agricole, la volonté d'une plus grande responsabilisation des agriculteurs est affichée. Cette volonté se double de la nécessité d'un plus grand partage des objectifs et actions, depuis les antennes jusqu'aux élus (DDEE). Pour d'autres, les enjeux de développement agricole sont basés sur un objectif simple celui de « *nourrir les gens* ». Ces deux visions ne sont pas antinomiques mais montrent que les priorités ne sont pas forcément placées au même endroit.

Quelles que soient les personnes enquêtées, tous les discours se raccrochent au référentiel global du rééquilibrage économique, qui s'avère un référentiel original, très différent du référentiel dominant du libéralisme qui traverse les années 1990 (Jobert 1994). Cependant, les réflexions plus sectorielles et les approches pour mettre en œuvre ce référentiel économique global apparaissent très standards (approches filières, structuration par l'aval, etc.). On note un décalage entre l'ambition des visions globales et le caractère plus « classique » des approches sectorielles. Les origines des difficultés rencontrées par les services techniques à « traduire » l'originalité du référentiel seront discutées plus loin (voir II.2).

b. Le référentiel sectoriel de l'environnement

Dans le document de déclaration des politiques publiques de 1999, publié par la province Nord, l'environnement est annoncé comme transversal à l'ensemble des secteurs dont la province est en charge. Or, le référentiel sectoriel de l'environnement a été abordé par seulement quatre personnes sur douze, le chargé de mission de ce secteur et le chef de service environnement, ainsi que deux autres directions techniques mais seulement à la marge.

Le référentiel sectoriel de l'environnement est basé sur les urgences et les menaces qui pèsent sur les milieux (naturels comme anthropisés). La Nouvelle-Calédonie, et la province Nord en particulier, bénéficient d'une biodiversité très riche, pas toujours bien connue, mais surtout fragile et menacée

par les espèces envahissantes (Bull bull, miconia, cerfs et cochons sauvages). Le référentiel sectoriel environnemental implique une meilleure connaissance de la biodiversité et repose sur les principes de conservation et de protection. La problématique de la gestion des déchets est de plus en plus prégnante mais elle n'est pas apparue comme une priorité ; elle a émergé suite aux discussions sur le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie 2025.

Pour répondre à ces enjeux, les différents responsables de secteurs font appel à différentes normes et valeurs. Pour certains, la conservation et la protection de la biodiversité ne peuvent s'envisager qu'à une échelle locale avec les sociétés locales. Pour d'autres, l'environnement doit être pris en compte dans chaque action, dans chaque service de la province. Cette vision est en accord avec la déclaration des politiques publiques mais elle n'est pas complètement partagée. Dans le secteur de l'aménagement par exemple, si les enjeux environnementaux ne peuvent pas être niés et doivent être pris en compte, ils sont subordonnés à l'aménagement et aux impératifs de développement économique portés par le rééquilibrage. Toute activité d'aménagement ne peut avoir un « *impact zéro* », « *la sécurité à 100% c'est impossible !* » (DAF).

La transversalité de la problématique environnementale annoncée dans la déclaration des politiques publiques est largement reprise comme un objectif à atteindre, mais la recherche de cet objectif prend des formes différentes. Finalement le référentiel environnemental apparaît encore en construction.

c. Le référentiel sectoriel de l'aménagement

Le référentiel sectoriel de l'aménagement a été abordé dans quatre entretiens réalisés auprès des services techniques. Les entretiens ne nous permettent pas de rentrer autant dans le détail des valeurs et des normes qui composent le référentiel. Ils montrent par contre que le référentiel sectoriel de l'aménagement est le plus proche du référentiel global du rééquilibrage. Pour les services par exemple, « *le territoire est un* » (DAF), ce qui signifie que les objectifs d'aménagement sont les mêmes sur l'ensemble du territoire, sur les terres coutumières comme sur les terres de droit commun. Dans le référentiel de l'aménagement, l'accent est mis sur les voies de communications qui doivent « *améliorer les échanges par la qualité des voies de communication* » (DAF). Cet objectif d'amélioration de la mobilité des habitants de la province Nord est repris dans deux autres entretiens.

L'image qui illustre et résume ce référentiel est celle du « grand H », symbolisant l'articulation des deux côtes Est et Ouest par la transversale Koné –Tiwaka. L'image d'un véritable centre urbain dans la zone VKP et susceptible d'irriguer le développement à partir d'un des nœuds du « grand H » est également porteuse de sens.

Le référentiel de l'aménagement résulte enfin d'une hybridation entre certaines normes issues de la métropole et leur nécessaire adaptation à la situation de la province.

d. Éléments sur l'articulation du global et du sectoriel

Les questions minières (rente) et foncières n'ont pas été formellement citées au cours des entretiens, et n'apparaissent donc pas dans nos analyses des matrices cognitives. De même, des acteurs déterminants, telles les firmes multinationales du nickel et les grandes ONG environnementales n'ont pas fait l'objet de commentaires spécifiques. Ces absences ne signifient bien évidemment pas que ces questions et acteurs ne participent pas à la construction des référentiels ; elles s'expliquent par la faiblesse de l'échantillon, mais aussi par l'externalisation de ces domaines de l'action publique (cf. supra).

Dans le passage du référentiel global au sectoriel, on constate une spécialisation qui segmente la mise en œuvre de l'action publique. En effet, le matériel empirique mobilisé pour cette partie est principalement issu des entretiens réalisés auprès des chargés de mission et des directions techniques. Les élus se sont plus exprimés sur le référentiel global que sur une partie de ses déclinaisons sectorielles. Les différents niveaux de l'organigramme se partagent ainsi la définition des différentes composantes des référentiels sectoriels.

Les valeurs et les normes sont portées par les élus et les chargés de mission alors que le détail des « recettes », des instruments de politiques publiques pour répondre à ces valeurs est porté par les directions techniques. Cette variabilité dans les thématiques traitées traduit en partie une tension entre les agents des directions techniques sectorielles qui souhaitent « *rester à leur place de techniciens* », mais qui regrettent parfois l'imprécision des messages politiques dans leur domaine d'intervention, et les élus qui considèrent que les services techniques ont parfois du mal à faire vivre leur message politique.

Les segmentations horizontale (en secteurs) et verticale (selon le positionnement de la personne enquêtée dans l'organigramme) peuvent entraîner l'apparition de « *référentiel service* » et créer des tensions entre le référentiel global et un référentiel sectoriel qui se cantonne aux problèmes techniques de son domaine d'intervention et développe sa propre logique, autonome du référentiel global.

Partant de ce constat, il convient d'interroger les « rôles institutionnalisés » des différents acteurs enquêtés pour mieux comprendre les institutions (dans le sens de normes ou de règles) et les jeux d'acteurs internes à la province pour mieux comprendre les processus d'élaboration de l'action publique provinciale.

II. Des idées à la mise en œuvre : organisation et jeux d'acteurs au sein de la province

Les personnes enquêtées ont souligné en premier lieu la jeunesse de l'organisation provinciale, qui n'a que 20 ans. Comme cela a été dit précédemment, elles reconnaissent pratiquement deux phases dans l'histoire de l'organisation provinciale : la phase de construction (mandatures Matignon) et la phase de structuration autour des politiques publiques (mandatures Nouméa). La construction rapide et « forcée » de l'institution provinciale amène certaines personnes enquêtées à parler « d'histoire accélérée ! ». Ces citations montrent, plus largement, que malgré un *turn over* important, les agents provinciaux semblent partager une histoire et une mémoire commune.

Dans un premier temps, l'organisation provinciale sera détaillée. Ensuite, l'influence des « idées » sur l'organisation provinciale sera précisée. Le poids des institutions sur les « idées » et les acteurs sera enfin examiné.

II.1 L'organisation provinciale inter- niveaux

La verticalité de l'organisation provinciale, perceptible dans la première partie concernant les référentiels, apparaît aussi lorsque l'on interroge les élus et les agents sur leur vision de l'architecture provinciale.

Les personnes enquêtées situent les « idées » au niveau des exécutifs et du cabinet, parfois appelé le « *gouvernement de la province* », et la mise en œuvre au niveau des directions et des services techniques. On constate ainsi une spécialisation des prérogatives de chacun, depuis les élus jusqu'aux services techniques.

Pour les élus, « *il faut différencier la décision politique des techniques de mise en œuvre* » (Elus UNI). Le secrétariat général occupe une position spécifique. Il est chargé d'organiser les directions et a une position particulière du fait de son positionnement transversal (inter-directions). Un agent de la direction de l'aménagement décrit ainsi le cheminement des politiques publiques le long de l'organigramme provincial : « *les élus* [là où sont les idées], *la traduction technique et le chiffrage* [le service technique], *l'arbitrage budgétaire se fait par l'Etat* » (DAF). Au sein même des directions, la verticalité de l'organisation est perçue : « *à l'intérieur des services on est comme en métropole dans un système très pyramidal* » (DAF).

Si la vision verticale et descendante représentée sur la figure 1 ci-après est reconnue par tous, les modalités des *feed-back* sont plus floues. Les normes sont variables en fonction des acteurs : passage ou pas par le secrétariat général, relations privilégiées entre les directeurs et les chargés de mission, etc. Certaines interactions entre les niveaux peuvent alors être perçues comme des courts-circuits au cheminement « normal » de l'information et être sources de frustrations. Il y a « *rupture d'informations quand on saute le secrétariat général* » (SG).

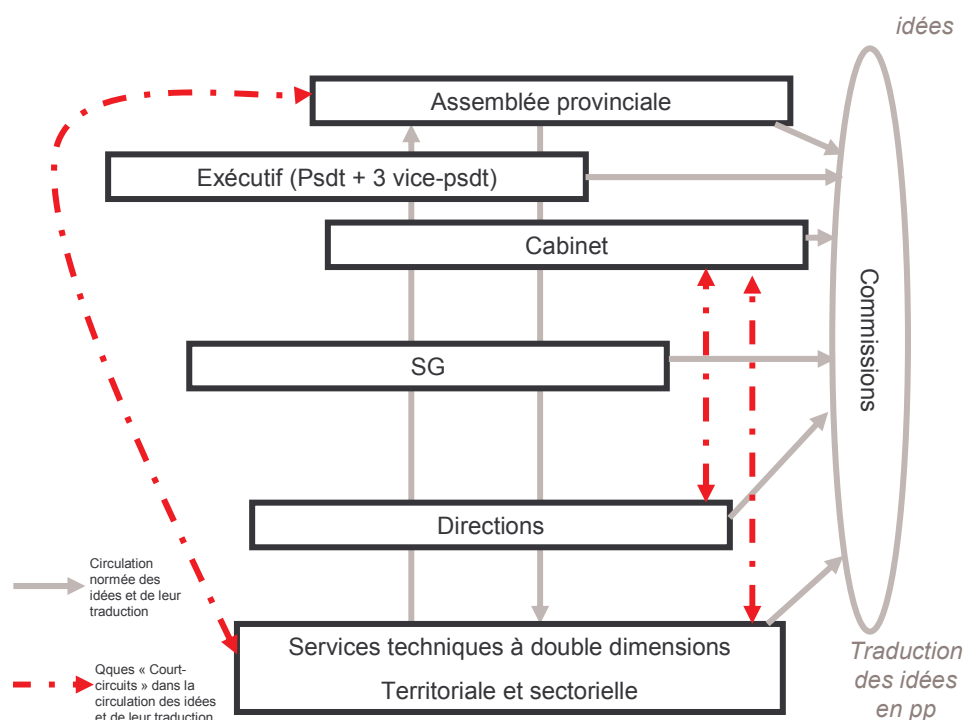


Figure 1 : Circulation de l'information dans l'élaboration des politiques publiques de la province Nord

Il convient enfin de noter que le caractère peu systémique de la représentation de la figure 1 renvoie (une fois de plus) à la taille et à la composition de notre échantillon. Le schéma occulte ainsi de nombreuses « passerelles » internes (observatoires, échanges informels, etc.) et influences externes (lobbyings privés, autres provinces, Etat, etc.), mais cela ne signifie pas que ces éléments ne jouent pas. Pour autant, le schéma traduit une impression globale de rigidité des modalités de l'organisation administrative, ressentie au cours des entretiens, en premier lieu par les techniciens à l'intérieur des directions.

II.2 L'influence des « idées » et des institutions sur l'organisation de l'architecture provinciale

La déclaration de politiques publiques de 1999 est centrale pour la circulation des idées mais elle détermine aussi l'organisation actuelle de l'administration. Elle est perçue comme un document guide de l'administration provinciale, dont l'organigramme doit traduire le renouvellement de la vision politique des mandatures Nouméa. La notion de transversalité y est très présente. Ainsi, la transformation de la DDRP en DDEE visait, avec la mise en place d'un organigramme matriciel, à favoriser les interactions et collaborations en interne (CM éco.). De même, l'environnement est annoncé comme transversal dans les politiques publiques ; la thématique étant internalisée par chaque direction, le service environnement affilié à la DDEE est volontairement limité à deux personnes.

Pour autant, si la déclaration de politiques publiques est perçue par les personnes enquêtées comme un document stratégique pour orienter leurs actions, certains en soulignent les limites et la jugent trop succincte. L'influence de ce document sur l'organisation de l'administration resterait limitée et plusieurs personnes ont souligné la faiblesse des discussions entre les directions : « l'organisation de

la province est à l'image de son architecture »⁴ (SG), « la transversalité difficile avec les autres directions » (DDEE).

A l'intérieur des directions, la transversalité s'avère aussi difficile, la DDEE étant ici emblématique. Sa réorganisation dans une logique matricielle croisant les antennes locales et les « filières » (développement agricole, PMI-PME, pêche, etc.), s'est doublée d'un important effort de réflexion stratégique, mobilisant l'outil « cadre logique » et ayant produit des documents cadres comme le Plan d'Action Economique (PAE). Ce document est tout à la fois le reflet d'une volonté de transversalité, et de la difficulté de sa mise en œuvre. Le PAE est en effet très fortement marqué par la logique de filière, elle-même produit d'une histoire institutionnelle et de l'inertie des structures.

La conservation des approches « filières » montre en particulier la permanence des grilles d'analyse issues de l'Adraf. Lors de la provincialisation et du transfert des compétences de développement rural de l'Adraf à la province, celle-ci a dû créer rapidement son administration. Mais elle a hérité pour cela de l'ensemble des dispositifs d'appui et d'une grande partie des agents de l'Adraf. Les marges de manœuvre pour créer une vision originale et innovante du développement rural étaient alors réduites. La province et la DDRP ont d'abord intégré les divers appuis de l'Adraf filière (opération café, filière riz, appui à l'arboriculture, etc.) dans son code de développement (Province Nord 1990) pour progressivement supprimer toute une partie de ces dispositifs d'appui entre 1992 et 1993. Malgré ces suppressions et la réorganisation de 1999-2000, cet héritage reste marquant.

Cet exemple illustre la prééminence du poids des institutions et des trajectoires et cultures professionnelles et bureaucratiques sur les « idées ». Il montre le poids du passé dans la manière dont les décisions prises sur un problème particulier traduisent l'héritage de l'organisation qui est habituellement en charge de ces décisions (Heclo 1974).

II.3 Le poids des institutions sur les « idées »

Autre élément structurant de l'action publique provinciale, les commissions, qui réunissent élus et techniciens des différents secteurs, ont été identifiées comme des lieux de fabrication des idées. Comme précédemment cependant, les points de vue portés sur ces commissions divergent.

Pour les élus de la majorité, c'est le lieu de débat d'idées : un « *lieu d'enrichissement des politiques publiques avec l'apport des autres groupes politiques* », « *Le service propose, le président [de la commission] inscrit à l'ordre du jour, et le problème après c'est l'animation* » (Elus UNI).

Pour le secrétariat général, la commission est le lieu de rencontre entre « l'exécutif » (élus et chargés de mission) et « l'administration ». Il y voit un lieu où l'administration peut s'exprimer et où l'action provinciale peut être contrôlée par les orientations des élus.

Pour les techniciens, les commissions sont essentielles parce qu'elles sont le seul lieu de rencontre institutionnalisé avec les élus. Les directions techniques insistent donc bien sur leur rôle de contrôle, mais soulignent leur grande marge de manœuvre pour faire des propositions aux élus : « *ceux qui ont le pouvoir, ce sont ceux qui sont élus dans la commission mais le service est force de proposition* » (DDEE). C'est le lieu où les services peuvent faire valoir leurs points de vue et défendre des dossiers devant les élus.

⁴ En référence à la construction en îlots de la province, les directions occupant souvent des bâtiments séparés.

Pour les élus de l'opposition, par contre, les commissions ne sont pas (au moins jusqu'en juillet 2008) un lieu de discussion entre les différents groupes politiques, ni entre les élus et les services techniques, c'est simplement un lieu d'entérinement des propositions de l'administration.

Les commissions sont donc déterminantes pour tous les acteurs même s'ils n'y viennent pas chercher les mêmes choses : exercice du pouvoir ou au contraire expression de son désaccord, information / contrôle des directions et services, légitimations techniques par un contact direct et institutionnalisé avec les élus, meilleure perception de ce que souhaitent les élus, etc. Les commissions, parce qu'elles sont l'arène institutionnelle où se rencontrent tous les acteurs de l'action provinciale, sont à la fois un lieu de production des consensus, et un lieu où se révèlent et se formalisent les tensions, relevées plus haut, entre des techniciens soucieux de « sentir » la volonté des élus, et des élus tenus de s'appuyer sur le savoir technique de leur administration pour traduire leurs « idées » en action.

Une analyse spécifique des débats ayant lieu en commission serait nécessaire pour parfaire la connaissance de l'importance de cette institution dans la construction et les évolutions des « idées » guidant l'action provinciale. Cependant, les éléments issus de nos entretiens, qui expriment les différentes visions et les jeux d'acteurs dont les commissions sont le siège, laissent à penser que des « idées » y circulent bien et que les modes opératoires et règles de fonctionnement influencent directement cette circulation et, par suite, la portée des messages qui y sont délivrés. Il semble qu'avec le temps, les capacités de proposition des services techniques s'y renforcent et que, d'un autre côté, la capacité des élus à orienter les services techniques y soit davantage effective. Si ces capacités réciproques font toujours débat et que les conditions du dialogue entre élus et administration continuent d'être perçues comme perfectibles, les entretiens indiquent que les commissions sont le lieu privilégié d'apprentissage de l'exercice du pouvoir et de sa mise en politiques. En ce sens, cette institution influence bien les « idées » qui s'y débattent.

II.4 Le poids des institutions sur les acteurs : les rôles institutionnalisés

Au-delà des commissions et de leur fonctionnement, les questions portant sur les attributions de chacune des personnes enquêtées et sur la circulation de l'information permettent de détailler trois rôles clés dans la circulation des idées au sein de l'organisation provinciale. Ce qui est important ici c'est bien la représentation que chacun a de son rôle dans l'institution, confrontée à la représentation qu'en ont les autres acteurs.

a. Le rôle de chargé de mission

Le chargé de mission tient le rôle du facilitateur. Il est à l'interface entre les élus, l'administration et les techniciens. C'est le relais de la stratégie décidée par les élus. Le chargé de mission discute de la mise en œuvre concrète des politiques publiques avec les services techniques. Depuis 2004 le chargé de mission travaille sur un secteur pour une implication totale dans la mise en œuvre. Il prépare les commissions en négociant entre les niveaux. De par ce positionnement, les chargés de mission ont un accès privilégié à l'information provinciale. Ils ont un rôle très important dans la construction de l'articulation entre référentiel global et référentiel sectoriel.

L'importance du chargé de mission dans la traduction du global vers le sectoriel et l'accès à l'information dont il bénéficie en font un acteur qui a beaucoup de pouvoir. Pour le secrétariat général « *le cabinet et l'exécutif c'est le gouvernement de la province* ». Ce sont les conseillers privilégiés de l'exécutif. Dans certains entretiens, le pouvoir conféré aux chargés de mission a été en partie critiqué : « *Les collaborateurs de P. Néaoutyine ont plus de pouvoir que les élus des différents*

groupes » (Elus UC). De même, leur accès privilégié à l'information peut apparaître comme un problème « *Nous les élus on n'a pas accès au travail des agents, leurs actions, missions, etc.* » (Elus UC). L'omniprésence des chargés de mission amènent certains acteurs à les contourner : « *parfois on saute le cabinet politique* » (Elus UNI). A l'opposé, certaines voix s'élèvent pour reconnaître l'importance de leur rôle et pour militer pour une augmentation de leur nombre, de façon à ce qu'ils puissent encore davantage – et mieux – interagir avec les services techniques.

b. Le rôle des élus

Les élus ont un rôle de portage politique et le pouvoir de décision : « *ce sont eux qui décident* » (SG), « *ce sont eux qui ont le pouvoir de décision* » (DDEE). Leur rôle a évolué au fil du temps, au fur et à mesure que l'administration se structurait et que ces élus « *apprenaient leur métiers* ». Il semble que l'évolution majeure soit une plus grande spécialisation des tâches entre élus et services techniques. Les premiers perçoivent parfois cette évolution – en le regrettant - comme un retrait des politiques de l'action concrète : « *aujourd'hui ce n'est pas le politique qui règle les problèmes, c'est l'administratif. (...) Avant c'étaient les élus qui parlaient pour discuter des blocages fonciers* » (Elus UC). Les seconds jugent plus positivement le fait que « *les élus ont un lieu indirect avec l'administration* » (SG).

On assisterait donc globalement – même si des avis divergents s'expriment aussi - à une clarification de la frontière entre les domaines de compétence de l'exécutif et de l'administration. Le rôle des élus se centrerait sur la dimension idéologique et sur sa formulation intelligible, tandis que les services gagneraient en autonomie et en marges d'action dans la mise en œuvre concrète.

c. Les services techniques, des visions et des implications différentes

Le rôle du secrétariat général, reconnu par tous, est de « *mettre l'administration sur des rails normaux* » (SG). Sa place dans l'organigramme, en tant que coordinateur et hiérarchie de toute l'administration est bien identifiée. Les représentations des rôles des services techniques sont apparues moins homogènes. Pour certains, les services techniques sont des forces de proposition, ils ont une grande marge de manœuvre. S'ils respectent la légitimité idéologique des élus, ils estiment avoir nécessairement une influence sur les « idées » lorsqu'ils les reformulent. Pour d'autres, le technicien a un rôle strictement technique, il n'intervient pas dans la sphère idéologique en traduisant concrètement les grandes orientations politiques. « *Le technicien tente de traduire en programme d'actions les axes définis par les politiques publiques* », « *on n'interprète pas les politiques publiques* », « *la politique se dissout dans la technique* » (DAF).

Plus concrètement, certaines orientations données dans les politiques publiques comme la transversalité et la place du développement local n'arrivent pas à réellement impacter l'organisation des services techniques. Les agents peuvent en effet mettre en œuvre des freins au changement de l'organisation et de leurs outils de travail : « *les techniciens mènent une résistance interne à l'approche territorialisée et à l'approche projet* » (DDEE).

Les trois modèles proposés ne sont pas exhaustifs mais illustrent les rôles que les différents acteurs s'attribuent. Ils traduisent les normes que s'imposent les acteurs dans le processus d'élaboration des politiques publiques, même si ces normes ne sont pas toujours suivies dans la réalité. La diversité des points de vue exprimés sur ces fonctions explique en partie la diversité des circuits suivis par l'information, qui est parfois source d'incompréhension et de tensions (voir figure 1).

III. Idées et institutions dans leur environnement : le poids des jeux d'acteurs extérieurs à la province

Les jeux d'intérêts internes à l'institution provinciale ont été traités dans la partie précédente en lien avec les dynamiques institutionnelles. On s'attachera ici à traiter les jeux d'intérêts des acteurs externes à la province ainsi que leur impact sur la mise en œuvre des politiques publiques.

III.1 Les relations province Nord-province Sud : entre concurrence et désintérêt ?

Les références à la province Sud sont très présentes dans les entretiens (7/12). Les relations avec la province Sud sont majoritairement décrites comme concurrentielles et conflictuelles par les acteurs interrogés.

Elles sont concurrentielles dans le sens où la province Nord indépendantiste doit faire la preuve de ses capacités de gestion. La province Nord a dû construire sa légitimité par rapport aux autres collectivités, même si le projet politique est différent de celui du Sud : « *il a fallu montrer qu'on existait et développer une démarche des idées, dans tous les domaines* » (DDEE). « *Il y a une forte concurrence avec le Sud (...) le Sud a une vision plus économique !* » (DAF). Pour les élus la concurrence est encore plus affirmée que pour les services techniques, ils cherchent à prouver « *l'exemplarité de la province Nord* » (Elus UNI). Les élus se considèrent mis à l'épreuve : « *On est scruté, on sera critiqué si on ne fait pas comme il faut !* » (Elus UNI). Ils veulent mettre en place un modèle différent et faire la preuve de sa légitimité historique, mais surtout de son efficacité par rapport à celui du Sud : « *ne pas recréer la province sud !* ». Parfois la concurrence s'exprime très directement : « *on a des idées au Nord mais elles sont reprises et médiatisées en province Sud* » (Elus UNI).

Les provinces travaillent ensemble sur quelques dossiers tels que les mines et l'environnement, mais l'injonction est extérieure ou imposée par les exigences sectorielles : « *avec l'environnement on est un peu obligé de collaborer mais c'est une demande extérieure, le gouvernement ne joue pas assez le côté interprovincial* » (CM Env.).

Si des voix s'expriment, surtout au niveau technique, sur des dossiers précis – comme celui du code de l'environnement - pour vanter certains consensus et bonnes relations, la tendance est plutôt à souligner le caractère conflictuel des rapports. « *Il y a des collaborations intéressantes mais globalement c'est très difficile* » (DDEE). « *La province Sud est omnipotente (...) ce qui est bon pour la province Sud serait bon pour le reste du pays !* » (DDEE).

Pour les élus, les relations sont clairement conflictuelles et les débats tournent toujours autour du partage des compétences : « *chacun se renvoie les compétences !* » (Elus UC). Cela amène les agents de la province Nord à agir sans regarder ce qui se passe en province Sud : « *on s'en fout de la province Sud* » (CM éco.).

III.2 Les relations entre la province Nord et l'Etat

Les relations avec l'Etat sont beaucoup plus rarement évoquées. Il a cependant été fait référence aux périodes de négociation des contrats de développement. Ces négociations sont essentielles parce que les subventions et dotations de la Nouvelle-Calédonie et de l'Etat représentent un poste

important des recettes du budget provincial. Il est du reste intéressant de constater qu'alors que la Nouvelle-Calédonie à elle seule fournit plus de la moitié des recettes provinciales, il soit davantage fait référence à l'Etat qu'au Territoire.

L'Etat opère un transfert de normes via le contrôle de la ressource financière. Ce contrôle a des expressions concrètes ; l'Etat crée de nouvelles contraintes financières et de nouvelles bases de négociation, par la diminution progressive de ses dotations. « *L'Etat qui finance a serré la vis* » (CM éco.). Les contrôles sur l'utilisation des financements sont également de plus en plus draconiens. La négociation des contrats de développement se fait maintenant sur présentation d'un ensemble de fiches actions définies par la province. L'Etat les hiérarchise et y alloue des ressources. La province doit ensuite réinscrire ses stratégies et ses missions⁵ dans ces fiches. La signature du dernier contrat de développement qui s'est faite dans le cadre de la LOLF peut ainsi influencer les orientations politiques en contraignant la province à redéfinir clairement ses objectifs pour faire entrer les actions provinciales dans le cadre logique du contrat de développement.

Ainsi, même si les relations avec l'Etat sont réduites, elles sont déterminantes et porteuses de normes. Une autre forme d'impact est davantage organisationnelle. Les services techniques ressentent le poids normatif de l'Etat dans les démarches qu'ils doivent mettre en œuvre en particulier dans le secteur de l'aménagement. Ils critiquent « *la lourdeur administrative imposée par l'Etat !* » (DAF), ou encore le transfert de réglementation « *pourquoi cette réglementation française en termes d'urbanisme ?* » (DAF). Cette situation renvoie à la volonté affichée d'innover, d'inventer un modèle original, qui s'accorde mal avec le plaquage de normes externes. Elle a également une dimension historique forte, en référence à l'émancipation, dont nous avons vu le poids dans la construction provinciale.

Si le transfert de normes venant de l'Etat est globalement critiqué, il est aussi parfois salué (2/12). Il amène par exemple des compétences ou de nouvelles pratiques. Ainsi l'AFD a été citée, qui vient en appui en formant l'ensemble de la province (élus et services techniques) au cadre logique ou aux démarches participatives.

Là encore, les visions sont différentes selon le positionnement de la personne enquêtée dans l'organigramme. L'Etat est plutôt perçu comme une contrainte pour les services technique mais il peut être source d'information, de changement, et fournir un appui à la mise en œuvre de la politique provinciale pour le secrétariat général et les directions.

III.3 Les relations entre la province Nord et les autres acteurs

Trois personnes enquêtées sur douze regrettent que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ne soit pas plus directif dans l'harmonisation des politiques publiques entre les provinces. L'exemple de l'environnement est souvent cité, pour déplorer le manque de cadrage réglementaire de la part du gouvernement.

Deux autres types d'acteurs extérieurs ont été cités (3/12), perçus plutôt positivement car susceptibles d'alimenter les réflexions sur les « idées » : la recherche et les bureaux d'études. « *L'étude Mercoiret [i.e. deux études réalisées en 1999 « Dynamiques rurales et développement régional dans la province nord de Nouvelle-Calédonie» et en 2006 « les sociétés locales face aux défis du développement économique »] a apporté de nouveaux besoins* » (CM éco.). En parlant de la cellule VKP, « *il est important de créer des regards différents que ceux de l'intérieur* » (SG), ou encore

⁵ Les missions provinciales financées par les contrats de développement seulement.

« *l'IAC travaille avec la province sur la mise en cohérence des politiques par rapport aux réalités du terrain !* » (DDEE). Les acteurs extérieurs sont donc globalement perçus comme une source d'enrichissement pour la construction et l'évolution des politiques publiques.

Les grandes entreprises ont aussi été citées (2/12) mais elles ont surtout été pointées du doigt pour le non-respect des normes internationales en particulier sur l'environnement et les orientations du rééquilibrage. « *Les grandes entreprises ne jouent pas le jeu du rééquilibrage* » (SG).

Comme pour les jeux d'acteurs en interne à la province, les visions sont différentes selon le positionnement de la personne enquêtée dans l'organigramme provincial. L'exemple des interactions avec l'Etat est la plus emblématique. La partie haute de l'organigramme critique mais reconnaît l'intérêt des relations avec l'Etat alors que les services techniques ne les perçoivent que comme des contraintes. Ces différences sont probablement sources de tensions en particulier dans la mise en œuvre de nouveaux instruments de politiques publiques, souvent transférés depuis la métropole.

IV. Des idées à l'action : les instruments

L'importance donnée aux instruments dans les entretiens nous amène à les traiter à part. Deux types d'instruments sont à distinguer : les instruments de l'organisation de l'administration et leur évolution historique depuis la provincialisation, et les instruments sectoriels de l'action publique provinciale.

IV.1 Les instruments de l'organisation de l'administration provinciale

Les instruments de l'organisation provinciale ont évolué depuis 1989. Trois phases peuvent être distinguées : les dix premières années (1990-2000), de 2000 à 2004, et après 2004.

Comme cela a été dit plus haut, en 1990, l'objectif est de construire la province et d'agir vite. La perspective à cette époque est celle du référendum pour l'indépendance initialement prévu en 1999. Exécutif et administration se sont alors concentrés sur la mise en place d'actions concrètes, au détriment, selon certaines des personnes enquêtées, de l'organisation de l'administration provinciale. Aucun instrument de l'organisation n'a ainsi été cité dans les entretiens.

Après 2000, les échéances sont modifiées, le référendum est repoussé à 2014. L'arrivée de P. Némaoutyine à la présidence se traduit par la problématisation de l'efficacité de l'activité provinciale. « *Après 10 ans de brouillard* » sur les actions provinciales, tous les efforts sont concentrés sur l'efficacité de l'action publique. La province est en partie réorganisée : les chargés de mission se voient affecter un secteur spécifique, les stratégies de la province sont réaffirmées en particulier dans le texte de déclaration de politiques publiques. « *Depuis la réorganisation de la province et des équipe technique, Némaoutyine s'est bien entouré, jusqu'en 2004 il travaillait avec J. Trompas. Ils ont refait les réglementations pour rendre l'organisation plus opérationnelle* » (Elus UC).

De nouveaux instruments internes à la province – en partie issus des interactions avec l'Etat – sont proposés pour organiser l'action publique. Les procédures de la DDEE sont revues et reformulées pour améliorer la transversalité de son fonctionnement. La redéfinition des actions de la DDEE se base sur l'élaboration d'un diagnostic.

Deux types de procédures sont identifiés : « *l'approche territoriale et la démarche projet* ». Ces changements ne se réalisent pas sans heurts : « *une approche projet : cela crée des chambardements* » (DDEE). La déclaration des politiques publiques est la base des discussions et les agents sont tenus d'appliquer le cadre logique. « *La déclaration de politiques publiques ce sont les finalités, les objectifs généraux, l'articulation avec les élus se fait au niveau des discussions sur les axes stratégiques, les modalités de la mise en œuvre sur le terrain et les indicateurs d'impact c'est nous* » (DDEE). Le cadre logique doit permettre de déconstruire les plans d'actions qui sont la base de la négociation des contrats de développement, sa mise en débat par petits groupes de travail pour définir en détail les missions de chacun est une pratique nouvelle. Cette nouvelle façon de travailler, comme toute innovation, entraîne des résistances, mais fait aussi émerger de nouvelles idées et entraîne très certainement une profonde reconfiguration des relations entre les domaines du « technique », de l'« administratif » et du « politique ». « *Pour améliorer la démarche projet, un groupe projet se constitue mais c'est nouveau, on imagine comment on pourrait faire. Ça marche bien général : cela permet de formuler des idées qui n'ont pas été dites. Le bon sens ressort alors* » (DDEE). Pour autant, si le mouvement est initié, il peine à prendre corps et à s'institutionnaliser.

A partir de 2004 la réorganisation de l'administration s'accélère. La transversalité et la cohérence qui relevaient plus du discours que de l'action, deviennent de véritables mots d'ordre, dont on a vu l'impact sur la construction des référentiels. Dans le même temps, avec l'expérience de l'exercice du pouvoir, les procédures sont jugées trop lourdes, des solutions sont proposées par le secrétariat général pour augmenter la réactivité. « *Anticiper, positiver, scénariser !* » (SG). Il s'agit d'introduire de nouvelles formes de management plus efficaces.

Le projet de Modernisation de l'Administration Provinciale 2008 et le portail collaboratif, cités par deux interlocuteurs, sont emblématiques de ce virage pris en 2004. Ils sont bien acceptés dans le secteur du développement économique mais les autres directions restent critiques et distantes vis-à-vis de ces changements. « *Les directeurs ont l'air dépassé* » (Elus UC).

Sans faire référence à des outils spécifiques, l'ensemble des personnes enquêtées ressent la tentative de la « rationalisation » de l'action administrative. Mais ce mouvement est souvent perçu comme une réponse à des injonctions extérieures (Etat et contrat de développement). Pour l'aménagement toutes les procédures doivent être réorganisées depuis les appels d'offre jusqu'à l'évaluation des politiques publiques. Les élus et les chargés de mission reconnaissent que leur action doit être définie plus clairement pour être de mieux en mieux évaluée. « *On demande de plus en plus de suivi-évaluation de nos activités* » (CM éco.) ou encore « *l'importance de l'évaluation des politiques publiques* » (Elus UNI) est dès lors reconnue.

Enfin, la dernière tentative de rationalisation doit se faire en réponse à la demande sociale, les bénéficiaires de politiques publiques doivent être mieux pris en compte, ce qui oblige à de nouvelles procédures. Cette thématique est nouvelle et peu citée (1/12), mais elle véhicule une nouvelle norme. Elle rencontre en particulier les efforts provinciaux de production de connaissances originales, soit à travers des études, soit via la dynamique initiée autour des observatoires (OSAS, observatoire de la DDEE, Observatoire IAC/KNS, etc.). Cette nouvelle norme est en partie prise en charge par des bureaux d'études, ce qui traduit une tendance à l'externalisation de certaines compétences provinciales : « *On paie des bureaux d'études pour savoir* » (CM éco.). La problématisation de l'action publique est donc en partie externalisée, avec le risque déjà signalé d'une influence externe sur la construction politique.

IV.2 Les instruments de l'action publique provinciale

Deux types d'instruments de l'action publique provinciale peuvent être distingués : ceux au service des idées et ceux au service des institutions et des intérêts. Pour chacun, différents exemples d'instruments sectoriels seront rapidement présentés.

a. Les instruments au service des idées

Les instruments au service des idées sont les instruments qui répondent directement aux enjeux locaux et qui s'intègrent parfaitement au référentiel global et sectoriel. Le premier instrument cité par les élus est le transfert des compétences. Si cet ensemble ne recouvre pas des instruments spécifiques à la province Nord, le transfert des compétences, avec la clé de répartition – non citée mais sous-jacente pour les élus et les chargés de missions – sont indéniablement les outils phares de la mise en œuvre du rééquilibrage.

Dans le secteur du développement économique, l'image de la répartition du « grand tas » pour assurer le rééquilibrage se traduit en instruments de développement via plusieurs éléments.

Le volontarisme économique de la province, déjà souligné, participe bien évidemment à la gestion de la répartition de la rente nickel. Il est symbolisé par la prise de participation provinciale à hauteur de 51 % dans le projet Koniambo, qui doit assurer des retombées économiques pour les populations. « *C'est une chance pour la population de la province Nord !* » (Elus UC).

L'attachement à l'actionnariat populaire demeure présent dans les discours comme un engagement fort. Lui-aussi suppose encore de l'apprentissage et donc une présence publique importante, qui est assumée.

La satisfaction des emplois créés par la mine est une donnée centrale dans l'accompagnement de l'usine du Nord. La politique de l'emploi s'organise dans la mesure du possible en cercles concentriques, partant de la zone VKP pour s'étendre à la province Nord puis à la Nouvelle-Calédonie⁶.

D'un point de vue sectoriel, les instruments visant à assurer l'image de la « répartition du grand tas » témoignent également de l'interventionnisme. La SMSP et la Sofinor sont citées comme illustrations de cette politique globale, parce qu'elles renvoient bien aux orientations de 1999, engageant à articuler projets structurants et développement local : « *la Sofinor c'est le bras financier des projets structurants* » (Elus UC). Les projets structurants, souvent lancés par la Sofinor, symbolisent les moyens dont dispose la province pour intervenir fortement sur son développement économique. Les petits projets et le développement local sont également très présents dans les discours, et illustrés par deux instruments le Codev et les Ogaf. « *Le Codev est le bras armé de la province* » (DDEE). Cette articulation des deux piliers susceptibles d'accompagner le développement économique est principalement ressortie des entretiens réalisés auprès des élus.

Certains ont même insisté sur le besoin nouveau de redéfinir les objectifs de politiques publiques à une échelle plus locale, en particulier via la redéfinition de dispositifs localisés comme les Ogaf.

Le questionnement porte ici davantage sur les instruments que sur les « idées ». Ainsi, c'est la difficulté à appliquer des instruments importés ou à les adapter de façon satisfaisante qui ressort des entretiens. L'idéologie globale et notamment le rôle central de l'usine du Nord et du développement local ne sont pas remis en cause, mais il est reconnu que les instruments disponibles pour les mettre en œuvre sont perfectibles.

b. Les instruments au service des institutions et des intérêts

Ainsi la réflexion sur l'application et l'adaptation des instruments occupe une place importante dans la réflexion stratégique globale. Elle n'est pas toujours liée aux idées – elle est souvent replacée sur un plan strictement technique – mais révèle des positionnements et des intérêts parfois divergents.

Ainsi, dans le secteur de l'aménagement, les instruments sont perçus comme disjoints voire déconnectés du référentiel (2/4 pour les enquêtes réalisées dans ce secteur). « *Il faut rechercher un équilibre entre arsenal réglementaire et souplesse nécessaire face aux situations rencontrées* » (DAF). Ces critiques sont formulées par des aménageurs qui travaillent avec des réglementations très strictes, et par une direction qui n'a pas souhaité participer à la traduction des politiques en actions par l'exercice du cadre logique.

Dans le secteur du développement économique, l'action publique sectorielle passe par le soutien à l'investissement via les aides du Codev, des aides pour financer l'adduction d'eau collective, et le

⁶ Cette image des cercles concentriques traduit des présupposés en matière de développement territorial ; d'autres images existent qui pourraient être aussi mobilisées, comme la tâche d'huile, le ricochet, etc.

soutien à la production via des aides au transport des produits agricoles. L'instrument Codev a été modifié à partir d'un diagnostic basé sur une analyse de type SWOT⁷ sur les différentes filières pour les prioriser et ensuite reformuler les aides Codev. « *Pour le développement économique on a un cadrage bien fait, on va des politiques publiques au PAE. C'est balisé mais pas pour les autres services* ». (DDEE)

Pour le développement local et la mise en œuvre de la stratégie croisée « *démarche projet / démarche territoriale* » de la DDEE, la direction a choisi de mobiliser un instrument venant de l'Etat : les Ogaf. Les élus ont une vision positive de cet instrument mais regrettent que les moyens ne soient alloués que pour un temps déterminé. « *On donne les moyens pour une année mais pas pour les autres, l'idée est de rassembler les moyens, de travailler avec la commune et les gens* » (Elus UC). La transformation des Ogaf en OCDL (Opération Concertée de Développement Local) peut être interprétée comme une réponse à cette critique.

Ensuite, les instruments du développement économique développés par la province Nord visent à ajuster les actions des autres acteurs du développement économique. La province finance ainsi en partie les actions d'Arbofruit et de la chambre d'agriculture, le CFPPA, etc. Dans le même sens, la province participe au financement d'autres instruments mis en œuvre par des organisations à l'échelle du territoire comme la DIA financée par l'Etat, le soutien aux prix de certaines filières (bovins, porcins, café, cocotiers, etc.) mis en œuvre par l'Erpa. Cette connexion, pas toujours évidente à gérer du point de vue des idées, est fortement soulignée : la province n'est pas toute seule et doit tenir compte de son environnement partenarial.

Dans le secteur de l'environnement, les moyens humains alloués sont restreints avec seulement deux agents⁸ spécifiquement sur la problématique environnementale. Les instruments visant à mettre en place la politique environnementale de la province se sont néanmoins multipliés depuis 2004. Des outils réglementaires ont été mis en place sur la chasse et la pêche depuis 2005. Les premières critiques concernant l'impact de la réglementation sans réels moyens de coercition ont été contrecarrées par la création d'une formation d'éco-gardes qui auront en charge l'application de la réglementation. Cette formation est réalisée par le CFPPA Nord. L'agenda 21 en cours d'élaboration est présenté comme la solution à la problématique de la transversalité de l'environnement dans les actions provinciales.

Comme pour le développement économique, mais sûrement plus encore, une partie des actions est externalisée. Des ONG, des bureaux d'études et des instituts de recherche sont mobilisés pour réaliser les inventaires de la biodiversité de la province Nord. « *On a besoin d'études, besoin de données pour caler les orientations politiques* » (CM env.). La province Nord a participé également au financement du CIE (Centre d'Initiation à l'Environnement) pour développer les informations sur l'environnement et sensibiliser la population. On pourrait ajouter aussi les interventions d'ONG sur le Mont Panié ou à Gohapin.

Quels que soient les secteurs considérés, l'articulation des instruments des politiques publiques des trois provinces est de plus en plus nécessaire mais problématique eu égard aux relations entre provinces (voir III.3). Là encore, les instruments proposés sont trop souvent perçus comme venant de l'extérieur et de la métropole. La planification des actions publiques des différentes échelles territoriales est le premier outil cité : le Schéma d'Aménagement et de Développement « Nouvelle-Calédonie 2025 » (SAD-NC) à l'échelle du territoire et le Schéma d'Aménagement Et de

⁷ Strength, weakness, opportunities and threat / forces, faiblesses, opportunités, menaces.

⁸ En juin 2009, ce chiffre est passé à 11 avec l'embauche de 9 éco-gardes.

Développement Economique (SAEDE) pour la province⁹. Une grande partie des informations qui devait être collectée pour le SAEDE l'a été dans le SADNC. Les instruments de planification issus de la France sont utilisés depuis longtemps en Nouvelle-Calédonie, comme le plan d'aménagement de la région Nord réalisé entre 1985 et 1987 sous le statut Pisani (Conseil de la Région Nord 1988).

Les instruments se multiplient et les entretiens laissent paraître le risque d'une normalisation impulsée par l'extérieur. Cette normalisation pourrait entrer en contradiction avec la nature même des « idées » localement construites, en influençant leur traduction en actions de politiques publiques. Les politiques publiques apparaîtraient davantage comme le résultat de jeux d'acteurs, en particulier avec l'Etat, que comme l'expression d'un débat local autour des « idées » et des institutions.

⁹ Ce dernier a été abandonné tandis que le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme des communes de Voh, Koné et Pouembout (SDAU) a été lui achevé.

V. Conclusion

Les quatre variables identifiées au départ - les « idées », les institutions, les intérêts et les instruments – offrent ainsi une lecture originale de la construction des politiques publiques de la province Nord¹⁰. Nous nous sommes attachés à décrire la façon dont ils pouvaient être caractérisés à la lumière des entretiens effectués. Il importe, en guise de conclusion, de les mettre en relation dans une perspective plus globale. Pour cela des séquences historiques peuvent être distinguées au sein desquelles les quatre variables sont hiérarchisées.

1990-1998 - Construction administrative et faire ses preuves dans l'urgence : la priorité aux idées ?

La signature des Accords de Matignon-Oudinot, avec la mise en agenda du rééquilibrage, est l'élément déclencheur de cette période. La reconnaissance du référentiel du rééquilibrage permet la provincialisation et la construction de l'administration. Les élus indépendantistes ont le pouvoir de gérer la province, car des moyens spécifiques leur sont alloués. Ils ont – enfin - l'opportunité de mettre en œuvre « leur » politique, qu'ils entendent différente, en particulier dans le champ du développement économique. Le projet repose sur une image centrale, qui relève bien de l'aménagement du territoire et du rééquilibrage : le « grand H » qui est censé permettre la circulation des biens et des hommes au sein de la province, dont certaines régions étaient très enclavées à cette époque. Il est important de noter que la plupart des éléments de cette politique est issue de la période des régions, qui avait suscité de nombreuses réflexions sur un développement original du Pays.

Si les « idées » sont primordiales pour l'action publique de cette période, elles ne sont pas les seules à influencer les politiques publiques. Malgré l'entrée dans un processus de décolonisation et d'émancipation par la signature des Accords de Matignon-Oudinot, le poids des institutions est difficile à lever complètement.

Ainsi les années « Matignon » sont aussi marquées par l'urgence à agir pour les nouveaux élus kanak. Le référendum est prévu en 1998 et ils doivent, dans l'optique de cette échéance, rapidement démontrer leur capacité à gérer la province, à la développer et à diminuer les inégalités. Il s'agit alors d'assurer les premiers travaux structurants du rattrapage, la construction des dispensaires et des hôpitaux, et l'amélioration du réseau routier. Tout cela doit se faire alors même que les bâtiments de l'administration ne sont pas encore construits (l'hôtel de province ne sera opérationnel qu'en 1993 et les différentes antennes sont à aménager). Par ailleurs, les entretiens réalisés témoignent d'obstacles latents, liés à la concurrence avec le Sud.

L'histoire de la constitution du service du développement rural est une autre illustration du poids des institutions sur les « idées » durant cette période. Le transfert des compétences de développement rural de l'Adraf territoriale aux provinces ne laisse pas les mains totalement libres à ces dernières. La province Nord récupère tous les financements et les agents qui travaillaient à l'Adraf, mais les cadres et les élus en charge du développement rural doivent composer avec cet héritage. Le code de développement rédigé en 1990 reprend ainsi pratiquement tous les outils de développement de l'Adraf : les projets par filières (riz, cocotier, opération café). Le code sera ensuite progressivement modifié par la suppression des opérations jugées inefficaces par une grande évaluation réalisée en interne à la province de 1991 à 1993.

¹⁰ Il serait ainsi utile d'incorporer ces nouveaux 4 « i » dans le glossaire du développement, à côté de ceux qui, dans un tout autre registre, caractérisent les terres coutumières.

Au final sur la période, les « idées » dominent, dans l'effervescence post-Événements, mais elles sont soumises, dans leur mise en œuvre, à une construction institutionnelle et organisationnelle inachevée. Il s'ensuit, malgré des efforts sans précédent en termes de financement du développement, des difficultés d'innovation en termes d'instruments, ces derniers étant eux-aussi en construction et soumis à l'inertie du passé. Les jeux des acteurs sont relayés au second plan devant l'urgence de la situation créée à la fois par les échéances politiques rapprochées et par l'ampleur du chantier du rééquilibrage.

1999-2004 - La formalisation des idées et le renforcement de l'organisation provinciale

En 1999, la situation est différente. Les indépendantistes ont signé l'accord de Nouméa qui retarde le référendum de 15 ans. L'accord est porteur d'un nouveau référentiel, le destin commun, mais les entretiens réalisés montrent qu'il n'a pas supplanté celui du rééquilibrage. Le rééquilibrage reste le mot d'ordre pour l'ensemble des personnes enquêtées. La province dispose de nouveaux moyens, et l'accord de Bercy (1998) a permis l'échange du Massif de Poum contre celui du Koniambo. Cet échange permet de lancer réellement le projet emblématique du référentiel du développement économique : l'Usine du Nord.

La période est aussi marquée par de nouveaux jeux d'acteurs internes à la province. Le Palika est majoritaire à l'assemblée ; il construit un nouveau référentiel de développement économique reposant sur deux piliers : les projets structurants (usine, crevetteculture, hôtels) et le développement local qui permet à la population de faire son choix de développement. Une nouvelle image est développée, celle de « la répartition du gros tas » qui traduit l'articulation des projets structurants comme l'Usine à un ensemble d'outils de redistribution de la richesse créée par l'Usine. La modification du référentiel sectoriel et des idées est visible dans la réorganisation de l'administration. La DDRP devient la DDEE qui regroupe l'ensemble des services participant au développement économique et à la protection de l'environnement de la province. Le développement économique rassemble ainsi le développement agricole, la pêche, l'environnement et les PME-PMI (Le secteur des entreprises dépendait du cabinet politique pendant les mandatures « Matignon »).

Comme pendant la période précédente, les changements ne se sont pas seulement l'effet des idées. Les institutions influencent aussi les processus de changements de politiques publiques. Entre 1990 et 1998, les institutions ont plutôt tendance à limiter les changements, à les ralentir par les effets de routines des pratiques passées du développement. À partir de 1998, les institutions influencent l'action publique provinciale par un nouveau transfert de normes venant de l'État. Les conditions de négociations des contrats de développement ont en effet évolué. L'accès à la ressource financière est dépendant de la présentation de projets d'investissement bien définis et intégrés à la stratégie provinciale et à celle de l'État. Face à ces nouvelles obligations, la DDEE a travaillé à une redéfinition de ces actions en réalisant divers diagnostics (PAE, etc.).

Depuis 2004 - La rationalisation de l'action publique et de son évaluation : la priorité aux instruments et l'émergence tangible des jeux d'acteurs ?

La tendance observée depuis 1998 s'affirme à partir de 2004. Le projet structurant de l'Usine du Nord se concrétise par la pose de la première pierre en décembre 2006, les projets de développement local se multiplient (Ogaf de Canala en 2004, Belep en 2005, Houailou en 2006, etc.). La mise à l'épreuve des indépendantistes à gérer la province et mettre en œuvre son développement économique est en partie réussie. Cependant dans la perspective d'indépendance formulée dans l'Accord de Nouméa, les ressources financières allouées par la France diminuent et l'utilisation de l'argent public est de plus en plus soumise à des normes. La LOLF votée en 2001 promeut un nouveau paradigme budgétaire qui influence jusqu'à l'action publique provinciale, tout du moins son organisation. La LOLF repose sur deux logiques : la performance et la transparence. Les gestionnaires

doivent désormais rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur ont été attribués. La loi instaure des Projets Annuels de Performance (PAP), qui présentent les actions des différentes administrations pour l'année à venir. L'évaluation des objectifs se fait l'année suivante, dans les Rapports Annuels de Performance (RAP). La loi souhaite également fin à une forte fragmentation du budget de l'État qui n'incitait pas à sortir d'une approche quantitative de la dépense et responsabilisait peu les gestionnaires publics. Une nouvelle nomenclature budgétaire de la destination des dépenses est aussi mise en place. La « mission » devient un objectif de politique publique à atteindre et elle se décline en « programmes » eux-mêmes subdivisés à titre indicatif en « actions ».

Les nouveaux instruments de l'organisation provinciale dont les personnes enquêtées nous ont abondamment parlé sont la traduction de cette nouvelle injonction normative. « *On travaille de plus en plus avec une approche instrumentale !* ». Si les nouvelles normes et nouveaux instruments qui en découlent sont cités par tous, ils sont perçus différemment au sein de l'organisation provinciale. Ils permettent en effet de changer en partie les façons de travailler, ils sont l'occasion de rediscuter plus en détail les objectifs de l'action provinciale. Dans ce cas, les instruments sont jugés comme des moyens de mettre en débat et de modifier les idées comme lorsqu'ils permettent de redéfinir les orientations stratégiques de la DDEE via le PAE. Cependant on peut se demander si cette vision n'est pas un peu idéalisée ? L'instrument permet de rediscuter l'action publique mais il se concentre souvent sur des éléments très concrets, parfois produits des routines administratives comme les modifications des procédures de suivi d'un projet financé par le Codev. Les capacités des instruments à influencer en profondeur les « idées » et les référentiels restent alors réduites.

Enfin, si le poids des « idées » via la prééminence du référentiel du rééquilibrage est indéniable dans les processus de changements de l'action publique provinciale, l'instrumentalisation croissante de l'action provinciale amène à nuancer cette conclusion. La multiplication des instruments de politiques publiques semblent en effet soumettre la province au poids des institutions et des jeux d'acteurs.

Les rôles institutionnalisés : une variable à prendre en compte pour mieux comprendre la circulation des « idées »

Revenons enfin sur les rôles institutionnalisés observés dans les enquêtes. Les visions des rôles des élus, du chargé de mission et des services techniques sont différentes selon les acteurs et selon leur place dans l'organigramme provincial. La cristallisation des rôles de chacun dans la mise en débat est-elle un frein à la circulation des « idées » ? Cela peut en effet bloquer le processus de traduction entre la perception des enjeux des élus et la mise en œuvre de l'action publique par les services techniques. Ce phénomène transparaît dans certains discours des personnes enquêtées lorsqu'ils font le constat que « *les élus n'ont pas un message assez clair pour les techniciens* » ou encore que « *les techniciens ont du mal à traduire sans trahir les idées des élus*. »

Malgré ces rôles institutionnalisés, les personnes enquêtées ont toutes montré une grande liberté de parole et de ton en entretien individuel. Les idées comptent et les gens s'expriment mais là où la diversité a du bon, elle a aussi ses limites. Les frictions pourraient par exemple apparaître lorsqu'il faudra croiser la verticalité organisationnelle, qui caractérise l'administration provinciale, et la transversalité aujourd'hui considérée comme indispensable à la gestion de la complexité des enjeux.

VI. Annexes

VI.1 Guide d'entretien

Préambule : dans quel cadre nous sommes là, analyse pas évaluation, qui nous sommes.

Identification interlocuteur :

Son identité

Son parcours, comment est-il arrivé à la Province, formation professionnelle ?

Description de l'ensemble l'institution provinciale

→ vision dynamique

Quelles sont vos missions ?

Sa position dans l'organigramme de l'institution, d'où viennent les instructions, comment les fait-il répercuter ? Communication, circulation de l'information ?

Perception de l'institution / Approche historique de l'institution

Objectif et finalité de son institution

Quelle perception de la politique globale pour la province, puis de son service ?

Quelle est sa contribution à la mise en œuvre de la politique de la province ?

Perspective et projection / Enjeux et défis :

Quelles améliorations pourrait-on envisagé ?

Quelle situation idéale ? Pour faire ressortir les problèmes, les contraintes et pistes de solutions ?
(partir du futur pour revenir vers le présent)

Modification selon la personne enquêtée :

service : référentiel sectoriel puis + large

élus : référentiel global puis sectoriels

Détails du dispositif / Mise en œuvre :

quelle est la référence pour construire vos dispositifs ?

difficultés et contraintes

Avez-vous quelques mots clés qui portent votre action ?

VI.2 Bibliographie

- (1988). Loi référendaire 88-1028 du 9 novembre 1988 : 30 p.
- (1999). Extrait du journal officiel de la République Française du 21 mars 1999. Loi du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie R. Française. **99-209** : 4197 à 4225.
- Bouard, S. (2006). Dossier pédagogique pour l'analyse des politiques publiques de la province Nord (Master DEVTAT). IAC axe III « ruralité et politiques publiques » août 2006.
- Conseil de la Région Nord (1988). Schéma directeur d'aménagement régional. Nouméa.
- DDRP/Nord-Est, A. (1998). Situation, bilan et perspectives de l'agriculture de la zone nord-est après 9 années d'intervention provinciales.
- Heclo, H. (1974). Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance. New Haven (Connecticut), Yale University Press.
- Jobert, B. (2004). "Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de l'Etat en action." Pôle Sud.(21): 43-54.
- Jobert, B., (dir) (1994). Le tournant néo-libéral en Europe. Paris, L'Harmattan.
- Mercoiret, M.-R., M. Djama, et al. (1999). Dynamiques rurales et développement régional dans la province nord de Nouvelle-Calédonie, CIRAD TERA: 225 + annexes.
- Muller, P. (2000). "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique." Revue française de science politique. **50**(2): 189-208.
- Province Nord (1990). Numéro spécial. Actes de la province Nord. 6693. p. Nord. Nouméa, Journal officiel: 1080-1116.
- Sourisseau, J.-M., R. Tyuienon, et al. (2006). « Les Sociétés Locales faces aux défis du Développement Economique ». Koné, Montpellier, IAC/SRD, CIRAD-Tera, DDEE-PN: 300 p. +annexe